

A REFORMA DO JUDICIÁRIO VAI MELHORAR OS PROCESSOS JUDICIAIS?

SIDNEI AGOSTINHO BENETI

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo.
Professor de Direito em São Paulo.

SUMÁRIO: 1. *Expectativas da reforma* – 2. *O projeto atual* – 3. *Pontos de melhoria jurisdicional*: 3.1 *Juizados Especiais, conciliação, mediação e arbitragem* (CF, art. 7.º, § 2.º; art. 98, I e par. ún.); 3.2 *Planejamento e correcionalidade do Poder Judiciário*; 3.3 *Formação do Magistrado*; 3.4 *Exigência de eficiência de Magistrados e tribunais*; 3.5 *Continuidade da atividade jurisdicional*; 3.6 *Adequação permanente do número de Magistrados*; 3.7 *Exigência de maior experiência judiciária para determinadas decisões*; 3.8 *Fundos para o aparelhamento de Justiça*; 3.9 *Prazo máximo para duração de medidas liminares*; 3.10 *Estabilização da jurisprudência nacional*; 3.11 *Vinculação da administração à decisão sumulada*; 3.12 *Demonstração de relevância*; 3.13 *Condenações da Fazenda Pública*; 3.14 *Fundo de Garantia de Execuções Trabalhistas*; 3.15 *Casos de grave violação de direitos humanos* (art. 109, § 6.º) – 4. *Algumas observações sobre críticas*: 4.1 *O primeiro grau*; 4.2 *Pleitos político-corporativos*; 4.3 *Peculiaridades estaduais ou setoriais*; 4.4 *Os caminhos do Judiciário*.

1. EXPECTATIVAS DA REFORMA

Reforma é palavra mágica, ungida pela utopia. Proposta uma reforma, cada qual nela projeta o próprio ideário imaginando concretizar anseios. No andamento dos trabalhos e terminada a reforma, sempre paira muito de sentimento de frustração. Lei nenhuma comportaria todo o ideário amalhado, muitas vezes contraditório. Geralmente nem o próprio autor da obra é contente. Vem à lembrança a cena final de “*Il Decamerone*”, quando, finda a ventura da criação, o pintor contempla o afresco que a todos maravilha e, frustrado, exclama: “– O sonho é maior do que a realidade”.

As diretrizes da “US-American Federal Trade Commission” estabelecem que os requisitos para uma boa reforma da lei consistem em que as medidas sejam úteis, utilizáveis e utilizadas.¹ Em suma: qual o produto positivo da lei? Um bom teste de qualidade para a projetada reforma do Poder Judiciário está em verificar se contém ela pontos positivos de utilidade, dos quais resulte o que a sociedade deseja: a maior rapidez

⁽¹⁾ REICH, Norbert. *Introduction of euro*. p. 13.

do processo e a melhor qualidade do julgamento. É claro que só ao findar da reforma é que se detectará se terá prevalecido a exequibilidade das boas intenções ou se, somados às incrustações de maus propósitos, serão numerosos os chamados efeitos perversos das boas intenções – das quais, como se sabe, “o inferno está cheio”.

2. O PROJETO ATUAL

Com o oferecimento de parecer pelo Deputado Aloysio Nunes Ferreira Filho, relator na Câmara dos Deputados, o debate da Reforma do Judiciário deixou de ser fragmentário e genérico e concentrou-se em pontos precisos. Várias matérias são, evidentemente, profundamente polêmicas, como a criação e composição de um Conselho Nacional de Justiça, a inserção da Justiça do Trabalho na Justiça Federal e a manutenção, reformulada, da Justiça Militar. Não é no geral desses pontos, contudo, que se centrará o exame dos mecanismos de aceleração e aprimoramento jurisdicional. Cogita-se, aqui, tanto quanto possível, da especificidade.

O projeto, tal como consta do parecer do relator, apresenta vários pontos de dinamização do processo e de melhoria da qualidade da prestação jurisdicional, como se destacará a seguir.

3. PONTOS DE MELHORIA JURISDICIONAL

Colhem-se no projeto atual os seguintes pontos, direta ou indiretamente aptos a produzir a melhoria jurisdicional:

3.1 *Juizados Especiais, conciliação, mediação e arbitragem* (CF, art. 7.º, § 2.º; art. 98, I e par. ún.)²

Conciliação, mediação e arbitragem, prévias à reclamação trabalhista, alargamento dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e criação de Juizados Especiais na Justiça Federal são disposições que, realmente, podem dinamizar em muito o processo e melhorar a generalidade da prestação jurisdicional. A redação dos dispositivos arreda obstrução por argumento de inconstitucionalidade fundado na inafastabilidade da tutela jurisdicional (CF, art. 5.º, XXXV) e permite o uso de mecanismos modernos de composição de controvérsias, que podem ser criados junto a empresas, sindicatos, faculdades, órgãos de representação e controle profissional e entidades particulares, inclusive as que venham a ser criadas especialmente para tal fim.³

(2) CF, acréscimo de § 2.º ao art. 7.º: “A lei criará órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional e sem ônus para os cofres públicos, com representação de trabalhadores e empregadores, que terão competência para conhecer de conflitos individuais do trabalho, no prazo legal, como condição para a propositura da ação judicial cabível”.

(3) A Argentina instituiu a mediação obrigatória como pressuposto processual, inclusive para os casos atinentes ao contrato individual de trabalho. Informa-se a diminuição geral do número de ações cíveis e trabalhistas (Ver Elena I. Highton e Gladys S. Álvarez, *Mediación para resolver conflictos*, Buenos Aires : Ed. “Ad-Hoc”, 1998).

3.2 *Planejamento e correccionalidade do Poder Judiciário*

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 92, I-A) é o principal pontô do substitutivo.⁴ No âmbito da Justiça Federal, são outorgados poderes de supervisão administrativa e orçamentária ao Conselho da Justiça Federal (art. 105, § 1.º, II).

O Conselho Nacional de Justiça proposto não é externo, nem interno, mas misto, porque integra o Poder Judiciário, é integrado por juristas não selecionados entre Magistrados e ajunta a participação do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.⁵

Os poderes do Conselho são extensos e a fluidez de ação é tônica. Recebe o encargo de planejar a ação geral do Poder Judiciário (art. 103-A, VI). Poderá “acessar” correccionalmente e de forma direta qualquer juízo ou tribunal,⁶ com mobilidade extraordinária, mediante atividade de organização de serviços, de monitoramento ou de punição.⁷ E é criada a figura do Ministro-Corregedor, para trabalho em tempo integral, afastado da distribuição de processos e podendo requisitar, designar Magistrados e delegar-lhes atribuições.⁸

Oferece caminho muito eficiente para casos em que atualmente não há remédio, pois circunscritos a providências exclusivamente locais. Quem pode, em sã consciência, dizer que não estão fornecidas bases para que isso redunde em melhoria dos serviços? Sabe-se que mesmo o antigo Conselho Nacional da Magistratura, entregue a um STF entulhado de processos, funcionou bem, solucionando muitos casos, que não vieram ao grande público porque observando o recato típico dos julgamentos judiciais. Não há dúvida de

(4) A matéria vem do Projeto Hélio Bicudo (Proposta de Emenda à Constituição 96-A, de 1992), mantida no Projeto Jairo Carneiro. Mas atinge viabilidade apenas com o Substitutivo Aloysio Nunes Ferreira Filho.

(5) CF, art. 103-A: “O Conselho Nacional de Justiça, presidido pelo Presidente do STF, compõe-se de mais dois de seus Ministros, dois Ministros do STJ, um Desembargador de Tribunal de Justiça e três juristas, todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução.(...) § 5.º Junto ao Conselho oficialarão o Procurador Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil”.

(6) CF, art. 103-A: III – “Conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, recomendar a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa”.

(7) O Conselho pode: “III – requisitar e designar Magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios” (redação proposta para o art. 103, § 4.º, III, da CF).

(8) “O Conselho escolherá, em votação secreta, um Ministro-Corregedor, dentre os Ministros do STJ, que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes: I – receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos Magistrados e aos serviços judiciários; II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; III – requisitar e designar Magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive dos Estados, Distrito Federal e Territórios” (art. 103-A, § 4.º).

que o só fato da existência do novo Conselho frustrará distorções e tem-se certeza de que está aquinhoadado de poderes para resolver problemas e planejar o adequado desenvolvimento judiciário.

É claro que o funcionamento dependerá das pessoas que participem desse Conselho, principalmente os primeiros nomeados, que estabelecerão os padrões comportamentais que tendem a ser preservados no futuro. Mas o mecanismo constitucional é adequado, independentemente das contingências de exercício.

3.3 Formação do Magistrado

Ninguém pode pôr em dúvida que a melhor formação humana e técnica do Magistrado traga a consequência de agilizar e aprimorar a prestação jurisdicional. Dois pontos sobressaem na reforma, visando à melhor formação do Magistrado: a) criação da Escola Nacional da Magistratura junto ao STJ (CF, art. 105, § 1.º, I); b) para a promoção do Magistrado, aferição do merecimento “conforme a competência e pelos critérios objetivos de produtividade, presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência a cursos de aperfeiçoamento” (art. 93, II, c).

3.4 Exigência de eficiência de Magistrados e tribunais

Importantes regras de exigência de eficiência pessoal e institucional no Poder Judiciário são inseridas na Constituição, de modo a frustrar invocação de regras de garantia no caso de punição de transgressão de deveres funcionais. Entre essas regras: a) impossibilidade de promoção, por qualquer critério, de Juiz que “injustificadamente reter autos em seu poder além do prazo legal” (art. 93, II, c, parte final); b) diminuição da votação para maioria absoluta, no caso de “remoção, disponibilidade e aposentadoria do Magistrado, por interesse público”, pelo respectivo tribunal ou pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 93, VIII e X); c) possibilidade de suspensão de subsídio, sem ofensa à irredutibilidade, “no caso de descumprimento dos prazos processuais, na forma da lei” (art. 95, III); d) possibilidade de perda do cargo por negligência contumaz e por procedimento incompatível com o decoreto de função (art. 95, § 2.º, II e III).

3.5 Continuidade da atividade jurisdicional

Atividade jurisdicional permanente passa, em significativo avanço, a implicar: a) não interrupção nos períodos de férias, devendo funcionar plantões em todos os juízos e tribunais nos dias em que não houver expediente forense (art. 93, XIII); b) vedação de aguardo de tempo para a distribuição de processos em todos os graus de jurisdição (art. 96, § 2.º), o que torna vedado o sistema de “quotas” semanais ou mensais;⁹ c) fixação de

⁽⁹⁾ A implantação da obrigatoriedade de distribuição imediata atingirá frontalmente a 2.ª Instância de São Paulo, em cujos tribunais há represamento de distribuição. A matéria é polêmica, registrando-se, por exemplo, o forte argumento contrário, de que os processos apenas mudarão de lugar de espera, dos cartórios para os gabinetes dos Juízes, como ocorre com a Justiça Federal. Mas é certo que, pelo menos, à evidência de existência de grande número de Magistrados de produção extraordinária, haverá, ainda que com desigual sacrifício pessoal, objetivamente, maior quantidade de julgados. E não haverá o “ponto morto” de aguardo de distribuição, em que as partes não têm a quem pleitear providências em casos de efetiva urgência. Ademais, passa a haver previsão de aumento do número de Magistrados, se necessário (art. 93, XV).

prazo para o chefe do Poder Executivo escolher, em lista tríplice, quem deva ser nomeado para cargo vago em tribunal (art. 94, *caput* e § 1.º).¹⁰

3.6 Adequação permanente do número de Magistrados

Pela primeira vez, o número de Juízes, notória insuficiência no Brasil,¹¹ passa a ser matéria constitucional por intermédio de regra de adequação automática à quantidade de serviço: “O número de Magistrados na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial” (art. 93, XIV).

A Constituição não poderia fixar esse número, matéria que resta para o Estatuto da Magistratura ou para as leis ordinárias de cada Estado ou setor. Mas está firmado o princípio. Diante dele haverá necessidade de planejamento periódico do tamanho do organismo jurisdicional e, conseqüentemente, haverá necessidade de pesquisa constante de dados visando a esse dimensionamento.¹² Algo à moda da previsão orçamentária, muito mais complexa, mas anualmente realizada em todos os níveis de governo.

3.7 Exigência de maior experiência judiciária para determinadas decisões

Importante regra, no tocante à qualidade da decisão judicial, está na previsão de que o Juiz em estágio probatório terá competência limitada: “A competência do Juiz em estágio probatório será limitada na forma da lei” (art. 95, § 3.º).

Essa limitação amenizará as conseqüências do fato de muitos Juízes ingressarem com pouca idade e com reduzida experiência profissional na Magistratura. Resolve-se o relevante problema da idade mínima para ingresso na Magistratura. Vista a questão de forma realista, não há como ser exigida idade mínima mais elevada, nem mesmo de exercício de atividade advocatícia ou outra por determinado número de anos, porque tais exigências levariam, em última análise, ressaltadas honrosas exceções, à perda de excelentes candidatos à Magistratura nos concursos de ingresso, os quais, naturalmente, quando ultrapassado o tempo necessário à idade ou ao exercício, já se teriam definido profissionalmente em outras atividades, provavelmente mais rentáveis ou menos restritivas e trabalhosas. À Magistratura restaria segunda ou terceira opção de mercado profissional, a atrair apenas, em regra, os menos capacitados.

A limitação de competência resolve a questão de inexperiência, em profícuo retorno a sistema tradicional em nosso Direito antes da Lei Orgânica da Magistratura (LC 35, de 14.03.1979).¹³

(10) Registram-se casos em que a escolha aguardou meses, com falta dos Magistrados no tribunal e, conseqüentemente, menor produção no período. A fixação do prazo para o Chefe do Executivo nada tem de surpreendente e, em verdade, acomoda-se à rotina de relações com os demais Poderes, à semelhança do que ocorre com a rotina do prazo para a promulgação ou veto de projeto de lei.

(11) O Brasil possui cerca de 11.000 Juízes, para população de 170.000.000 de habitantes.

(12) A experiência internacional mostra a absoluta viabilidade. Na Alemanha, cada tribunal apresenta, anualmente, sua proposta para o ano seguinte, inclusive prevendo criação ou extinção de unidades judiciais.

(13) Antes da Lei Orgânica da Magistratura o Juiz substituto não vitalício não era competente, entre outros atos, para: 1) decretar prisão preventiva; 2) sentenciar processos atinentes

3.8. *Fundos para o aparelhamento de Justiça*

Além da manutenção da autonomia financeira e administrativa do Judiciário, aumenta-se a destinação de recursos, determinando-se que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (art. 96, § 1.º).

3.9. *Prazo máximo para duração de medidas liminares*

“As medidas liminares, cautelares ou antecipatórias não poderão ter eficácia superior a cento e oitenta dias” (art. 96, § 3.º). Importante passo é dado no sentido da preservação de direitos relevantes ante as medidas judiciais não definitivas, principalmente as concedidas em caráter liminar.

No processo penal sempre houve prazo máximo de duração das medidas cautelares pessoais, a saber, a prisão em flagrante e a prisão preventiva.¹⁴ No processo civil não há, atualmente, prazos para a duração das medidas liminares, das cautelares e das antecipatórias de tutela.¹⁵ Não é razoável fiquem as partes indefinidamente presas a uma providência meramente cautelar, que se transforme, sem a decisão de fundo, em medida definitiva.

A redação proposta enseja justas dúvidas, mormente quanto à abrangência de medidas liminares de caráter privado, relativas a processos que necessitam de tempo para serem julgados, como as possessórias, ou referentes a casos em que nem mesmo se possa obrigar à propositura de ação principal em prazo nenhum, como as liminares de separação de corpôs. Melhorada seja, portanto, a redação, mas permanece válida e útil a disposição que impede perenização de injustiça com base em mero provimento provisório. O dispositivo resultará, também, em instrumento de aceleração do processo por parte do beneficiado pela medida processual – lutando, embora, contra a tendência procrastinatória da parte que sofra as consequências da medida liminar, cautelar ou antecipatória.

A nova disposição será, verdadeiramente, instrumento de garantia da cidadania em termos de duração indeterminada de restrição decorrente de processo não julgado em tempo razoável. Esses processos deverão receber, da jurisdição, o mesmo tratamento prioritário que recebem, atualmente, os processos relativos a réus presos.

a crimes punidos com reclusão; 3) presidir o Tribunal do Júri; 4) decidir ações atinentes a família; 5) decidir falências e concordatas; 6) decidir mandados de segurança e ações populares; 7) decidir causas de valor superior a determinada alçada; 8) exercer jurisdição eleitoral.

(14) Arts. 298 e 302 do CPP, limitando-se o prazo de duração da prisão a 81 dias para o encerramento da prova de acusação. Na prisão temporária também há prazo (5 dias, prorrogáveis por mais 5, e 30 dias, prorrogáveis por mais 30, no caso de crimes hediondos, Lei 7.960, de 21.12.1989, art. 2.º, e Lei 8.072, de 25.07.1990, arts. 2.º e 3.º).

(15) O prazo de duração da liminar no mandado de segurança, de 90 dias, prorrogáveis por mais 30 (Lei 4.348, de 26.06.1964), tem-se, predominantemente, por inexistente na atualidade, diante dos termos do art. 798 do CPC (cf. Theotonio Negrão, *Código de Processo Civil*, 30. ed., São Paulo : Saraiva, 1999, nota 27 ao art. 7.º da Lei 1.533, de 31.12.1951). E o prazo de 30 dias para a duração do provimento cautelar, com fundamento no art. 798 do CPC, prorroga-se indeterminadamente, se proposta a ação principal no prazo de 30 dias (CPC, art. 806).

3.10 Estabilização da jurisprudência nacional

O país não forma rapidamente jurisprudência, no sentido próprio do termo – que pressupõe diretriz uniforme dos julgados dos tribunais e não apenas julgamentos isoladamente considerados. Estabelecem-se precedentes, decisões de casos individuais, confundidos, por vezes, até mesmo nas referências terminológicas da doutrina, com jurisprudência. A formação célere de jurisprudência estável é capital para o equilíbrio dos tribunais e para a orientação precisa do cidadão a respeito dos próprios direitos na definição dos atos da vida. Nesse contexto, a formação rápida de jurisprudência estável é muito menos uma questão de diminuição de carga de serviço dos tribunais do que de direito decorrente da cidadania.

A solução aceita pela reforma, no estágio em andamento, é a sumulação, em caráter vinculante,¹⁶ pelos tribunais superiores (art. 97-A, §§ 1.º e 2.º). Pode não ser a melhor solução, registrando-se, no Direito Comparado, sistemas que atingem melhor resultado mais rapidamente e com menos complicações,¹⁷ bem como registrando-se, também, várias sugestões outras.¹⁸ Mas, sem dúvida, é uma solução viável, e provocará a estabilização jurisprudencial, como o só fato da sumulação comum, sem caráter vinculante, vem provocando – não se podendo, com seriedade científica, sustentar que essa sumulação vinculante não vá produzir efeitos positivos de uniformização e definição jurisprudencial mais rapidamente no país.

A sumulação obedecerá a mecanismo preciso: “O STF e os Tribunais Superiores poderão, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre

(16) Para melhor compreensão da opinião do autor sobre a súmula vinculante, ver Sidnei Agostinho Beneti, “O poder do Juiz”, em *Da conduta do juiz*, São Paulo : Saraiva, 1997. p. 206 *et seq.*

(17) Há pelo menos duas outras soluções viáveis, na experiência mundial: a) a *discretionary jurisdiction* norte-americana, base do *stare decisis et non quieta movere*, verificável com clareza no *writ of certiorari*, em que, p. ex., na Suprema Corte dos EUA são oferecidas pelo peticionário nove petições idênticas, uma para cada Juiz da Corte, requerendo a abertura do caso e, se houver quatro decisões (sempre por mera afirmação, sem fundamentação) pela admissibilidade, inicia-se o processo, arquivando-se o pedido no caso contrário; e b) a “competência funcional seletiva” (ou “de descarte”, ou “de admissibilidade”), usada pelas Cortes Superiores alemãs (o *Bundesverfassungsgericht* e o *Bundesgerichtshof*); na *Verfassungsklage* ou *Verfassungsbeschwerde*, uma turma de três Juízes da Corte examina os casos ao ingresso e, se há unanimidade na inadmissão, é o caso arquivado, sem recurso para o Tribunal Pleno, pois, na competência funcional, foi a própria Corte que já se manifestou, nos limites de sua competência. Há outros mecanismos, como a “permission” no Canadá, em que um Magistrado integrante do juízo *a quo* examina a admissibilidade do acesso à Corte Superior e, sem motivação, defere ou indefere, irrecorivelmente, o seguimento. Mas um mecanismo como esse seria inaceitável para a realidade brasileira atual.

(18) Para ficar em duas: a Associação dos Magistrados Brasileiros sugeriu a súmula impeditiva, que não vincularia o Juiz inferior, preservando-lhe a independência, mas permitiria o descarte, pelo tribunal superior, de recursos de casos já sumulados. E o jurista Saulo Ramos ofereceu interessante sugestão dotada de extrema praticidade: em matéria sumulada, se o Juiz inferior decidisse contra a súmula, pelos mesmos argumentos já apreciados, haveria duplo grau de jurisdição; se decidisse de acordo com a súmula, não caberia nenhum recurso oficial ou voluntário.

a matéria, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder a sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei” (art. 97-A, *caput*).

3.11 Vinculação da administração à decisão sumulada

Não se poderá negar a importância do efeito da súmula vinculante quanto à administração pública (art. 97-A, *caput*) no tocante à dinamização do aparelhamento de justiça. O poder público, por administração direta ou indireta, é o maior usuário da jurisdição. O Poder Judiciário está tendo de administrar casos concretos, vindos da falência da solução administrativa – o que é péssimo, pois nem o Judiciário foi preparado para isso, com o imprescindível *political legal thinking* e órgãos técnicos de base, nem a administração pode tranquilizar-se e formar diretriz uniforme diante da obrigatoriedade de atendimento da multiplicidade de decisões judiciais, muitas vezes discrepantes, que substituem os atos administrativos.

Espera-se que tal disposição subsista e que se acertem, na aplicação prática, mecanismos de imediata absorção (CF, art. 97-A, §§ 1.º e 2.º). Se por mais não fosse, essa consequência da súmula vinculante bastaria para a sua aceitação, em que pesem pontos de eventual discordância.

3.12 Demonstração de relevância

No recurso especial e no recurso extraordinário (CF, arts. 102, § 4.º, e 105, § 3.º), deverá o recorrente “demonstrar a repercussão geral” das questões discutidas, “a fim de que o Tribunal, em procedimento a ser disciplinado em seu regimento interno, examine o seu cabimento”, somente podendo, contudo, recusar o recurso “pela manifestação de dois terços de seus membros”.

O sucesso do instrumento de relevância, reformulado, agora, com a necessidade de publicidade e motivação (CF, art. 93, IX) e com a exigência de dois terços no julgamento, dependerá de adequada regulamentação regimental. Mas é instrumento, sem dúvida, poderoso, para diminuir o volume de questões submetidas ao STF e ao STJ, e para a formação de comando jurisdicional estável para a sociedade. As disposições, aliadas à da súmula vinculante, poderão realmente ajudar a tornar mais célere e qualificada a resposta jurisdicional, sem impedir o acesso à justiça.

É claro que, em nível de efetividade e rapidez sistemática, seriam preferíveis, para a uniformização jurisprudencial e descarte de casos inviáveis, mecanismos como os que os sistemas estrangeiros estão cansados de ostentar, como a *discretionary jurisdiction* e o *stare decisis*, instrumentalizado pelo *certiorari*, ou, ainda, pela competência funcional de admissibilidade, no sistema da *Verfassungsklage*.¹⁹

3.13 Condenações da Fazenda Pública

A reforma avança muito, sem dúvida, na sensível questão do pagamento dos precatórios judiciais pelo Governo: a) dá-se, constitucionalmente, preferência aos

(19) Ver nota de rodapé n. 12.

precatórios alimentares, prevendo o pagamento “em trinta dias contados da determinação judicial e o excesso, na ordem cronológica específica dos respectivos precatórios, que terão preferência sobre os demais” (CF, art. 100, § 1.º); b) determina-se a inclusão orçamentária anual de todos os precatórios recebidos até 1.º de julho, para pagamento a 30 de setembro, em valor atualizado até a data do efetivo depósito²⁰ (CF, art. 100, § 2.º); c) mantém-se a previsão de sequestro de verba e decretação de intervenção, sob pena de responsabilidade, pelo Presidente do Tribunal, acrescido de pena de responsabilidade própria e do Chefe do Poder Executivo, sem prejuízo de outras sanções (CF, art. 100, §§ 2.º-A e 2.º-B); d) inova-se dando a possibilidade de cessão dos precatórios a terceiros ou de liquidação em títulos ou certificados da dívida pública equivalente à moeda, permitida a utilização em privatização e em “pagamento de qualquer dívida com a entidade de direito público emitente, independentemente do limite global para a respectiva dívida mobiliária”; e) ressalvados os créditos de natureza alimentícia, outorga-se, entretanto, para os precatórios emitidos até 31.12.1998, prazo de “três exercícios orçamentários consecutivos, a partir do ano 2000, por decisão do Poder Executivo, editada até noventa dias da promulgação desta Emenda”, ressalvada, a requerimento do credor, a liquidação em títulos ou certificados da dívida pública, em privatização de empresas e em pagamento de dívida para com a entidade de direito público emitente (art. 36, I e II, a e b, das Disposições Transitórias).

O elenco de providências é inovador e abre caminhos concretos de solvabilidade para a dívida decorrente de condenações judiciais da Fazenda Pública. A “moratória” de três anos é, naturalmente, em princípio, indesejável, mas torna politicamente viável a implantação do restante do sistema, que, acredita-se, levará à superação futura dos problemas de pagamento de condenações judiciais.

Sem dúvida seria melhor que se elaborassem regras draconianas de proteção da cidadania credora do estado, como as seguintes: a) obrigatoriedade de, ao se realizarem desapropriações, pela administração direta ou indireta, o Poder Público reservar verba para pagamento, por intermédio do Chefe do Executivo, e sob pena de perda automática do mandato, assumindo incontinenti o substituto legal; b) igualmente, a perda automática do mandato e a inelegibilidade, no caso de não pagamento de condenação judicial em prazo certo fixado – não importando na contingência de inadimplemento atual, eventual generosidade desse prazo, como se fosse a supra-aludida “moratória”.²¹

Mas isso é aspiração, que repousa na evolução do sentimento sociopolítico, o qual, registre-se, vem se mostrando francamente antagônico ao pagamento pronto de condena-

(20) Rememore-se: surgiu em São Paulo, a partir de decisão do autor deste escrito na 3.ª Vara de São Bernardo do Campo, determinação de que o depósito fosse reajustado à data do depósito em pagamento, de forma a se extinguir o crédito e arquivar o processo (“Requisições automaticamente reajustáveis à Fazenda Pública”, *O Estado de S. Paulo*, 22.06.1980; *RJTJSP* 84/15 e *RF* 290/479). Nunca houve discrepância de orientação na Justiça Estadual e outros Estados passaram a decidir da mesma forma. Os municípios, ao menos os paulistas, começaram, sem exceção, a pagar de modo que se extinguiram, em seguida, os processos. O Governo do Estado de São Paulo, contudo, recorreu ao STF, obtendo reforma da orientação (RE 103.684-SP, de 09.10.1985, rel. Oscar Correia, com um voto vencido, Min. Sydney Sanches).

(21) A cominação de inelegibilidade é que explica o fato de nunca se registrar ultrapassagem de prazo atinente às chamadas operações ARO (Antecipação de Receita Orçamentária). Disposição semelhante inexistente no tocante a precatórios.

ções judiciais da Fazenda Pública, como se vê do volume de casos concretos que chegam à imprensa.²² Seja como for, o novo sistema de precatórios é, irrecusavelmente, muito melhor do que o vigente.

3.14 *Fundo de Garantia de Execuções Trabalhistas*

Interessante e inovadora proposta é a da criação, por lei, do Fundo de Garantia de Execuções Trabalhistas, para “condenações trabalhistas e administrativas oriundas da fiscalização do trabalho” (CF, art. 30). É um excelente caminho, que pode solucionar imensa gama de execuções atualmente inviáveis, tornando efetiva a condenação decorrente de infração de normas do trabalho. Se o sistema se instrumentalizar, valerá, praticamente por si só, a reforma.

3.15 *Casos de grave violação de direitos humanos (art. 109, § 6.º)*

Admite-se, mediante provocação do Procurador-Geral da República ou da Justiça, o deslocamento da competência para a Justiça Federal em casos de “grave violação de direitos da pessoa humana”, semelhantemente com o que ocorre no desaforamento no processo dos crimes para que competente o Tribunal do Júri. Poderia haver outras soluções, como o puro desaforamento dentro do mesmo organismo de Justiça. Mas é inegável que a solução tende a apressar o julgamento e a garantir-lhe mais elevada dose de credibilidade, ante as suspeitas de contaminação local que sempre cercam os casos mais graves referentes a essas violações.

4. *ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE CRÍTICAS*

Evidentemente muitas manifestações críticas são relativamente contribuição à melhoria do projeto, mas algumas críticas, em contrapartida, são deveras inconsistentes.

4.1 *O primeiro grau*

Reclama-se muitas vezes que a reforma não se preocupou com o primeiro grau. Mas, convenha-se, a matéria não é constitucional e a reforma em causa é apenas da Constituição. Problemas de emperramento e má qualidade referentes ao primeiro grau, e são muitos, devem ser objeto de reforma de leis processuais, de natureza infraconstitucional, como,

(22) Ao tratar do valor dos precatórios de desapropriação, é comum ouvir o argumento de que o preço atual a ser pago supera em muito o do bem expropriado. Mas no geral são débitos de muitos anos, não raro mais de vinte, às vezes trinta, devido ao prazo de prescrição da desapropriação indireta. Débitos acumulados por longo prazo, com correção monetária, juros compensatórios de 12% ao ano, juros de mora, honorários periciais, honorários advocatícios e custas, só poderiam alçar, mesmo, a cifras muito elevadas, em comparação com o valor atual do bem. Imagine-se que, se tivesse de pagar, com esses acréscimos legais, débitos de igual ancianidade atinente a um livro, um disco ou um automóvel – o valor atualizado poderia, agora, ser mesmo superior ao valor atual do próprio bem!

aliás, vem ocorrendo no cível²³ e no criminal,²⁴ faltando, sem dúvida, igual atividade reformadora no processo trabalhista.²⁵

É claro que, no âmbito constitucional, propostas supressivas ou restritivas de garantias constitucionais referentes ao processo, constantes do art. 5.º da CF, poderiam levar à aceleração do julgamento. Mas seria retrocesso indesejável, esse de cancelamento de garantias, que caracterizam algumas das mais elevadas conquistas do direito serviente da civilização moderna.

Pode-se, por outro lado, alargar o campo de Juizados Especiais, arbitragem e mediação. Mas isso é matéria também infraconstitucional. Pouco poderá ser feito, no âmbito constitucional, relativamente ao procedimento de primeiro grau, tanto que a crítica nesse sentido é costumeiramente genérica, não seguida de sugestões constitucionais detalhadas.

4.2 Pleitos político-corporativos

Inúmeros pleitos político-corporativos são apresentados sempre ao ensejo da reforma do Poder Judiciário. Não se atina, contudo, em que ajudarão o processo a andar mais rápido e a jurisdição a adquirir melhor qualidade. Questões como a do controle externo sufocante da independência jurisdicional, nos moldes dos quatro países europeus ex-fascistas²⁶ que o instituíram e o conservam em verdadeiro museu judiciário²⁷ jamais auxiliariam o andamento

(23) No cível, veja-se o elenco de leis de reforma, a partir da 1.ª Reforma Processual (1994-1995) e já se trilhando, em nível de projeto, a 2.ª Reforma Processual, com três projetos elaborados pela Escola Nacional da Magistratura e Instituto Brasileiro de Direito Processual, na Reunião da Comissão de Reforma em Salvador, Bahia, terminados em outubro de 1998 e entregues ao governo no dia 15.03.1999.

(24) Sobre Lei 9.099, de 26.09.1995, que instaurou novo processo penal brasileiro, com os quatro institutos novos: a) a extinção da punibilidade ante a reparação do dano civil (art. 84); b) a transação para aplicação de pena restritiva de direitos ou multa; c) o alargamento da exigência de representação à ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas (art. 88); d) a suspensão do processo quanto a crimes em geral, cuja pena for igual ou inferior a um ano (art. 89).

(25) Só para enumerar problemas que contribuem para emperrar a Justiça do Trabalho: a) citação em audiência, após notificação; b) invalidade de acordos extrajudiciais, mesmo em sindicatos, o que provoca extraordinário volume de ações apenas para obtenção de quitação segura, algo à moda da *in jure cessio* do Direito Romano – simulação de litígio para a chancela do pretor; c) inexistência de sistema de cálculos oficiais para as liquidações trabalhistas, levando à longa e custosa perícia contábil; d) inexistência de sucumbência no processo do trabalho; e) inexistência de mecanismos transacionais extrajudiciais, como em sindicatos, grandes empresas e entidades especializadas, o que provoca entulhamento das pautas com as inúmeras audiências de tentativa de conciliação.

(26) Itália, França, Portugal e Espanha. A Alemanha, que, por sinal, possui sistema judiciário mais eficiente e qualificado, jamais teve Conselho de Magistratura.

(27) Foram instituídos os Conselhos no pós-guerra imediato, em sistemas parlamentaristas, como antídoto à influência do Poder Político ditatorial no Judiciário. Por isso foram justamente chamados de “órgãos de autotutela” do Judiciário. Atualmente mais criam confusões do que ajudam, como se vê de extensa literatura. Nos países de molde constitucional norte-americano, em que vale a inafastabilidade da jurisdição e não há contencioso administrativo, o controle externo a nada de positivo levaria. O Conselho

de processos e a melhoria da qualidade da justiça. E forneceriam, sem dúvida, caminho pavimentado ao ingresso das contingências político-partidárias na lide jurisdicional.²⁸

4.3 *Peculiaridades estaduais ou setoriais*

Certas questões são questões locais restritas, como a de existência ou não de Tribunais de Alçada, necessidade ou não de Órgão Especial nos Tribunais de Justiça, forma de eleição do Conselho Superior da Magistratura, quantidade de entrâncias na organização judiciária e semelhantes. Seria inadequado que alçassem à qualificação constitucional nacional, agravando o nocivo fenômeno da processualização da Constituição Federal – ou constitucionalização de normas processuais.

O projeto tomou posição pela extinção dos Juízes Classistas na Justiça do Trabalho, despojou esta do poder normativo e inseriu-a na Justiça Federal. Determinou que metade dos Órgãos Especiais de Tribunais seja eleita (art. 93, XI). E assegurou autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas estaduais (art. 134, § 2.º). São questões polêmicas, cuja normação se julgou necessária. Mas outras seriam sobejidão demasiada.

4.4 *Os caminhos do Judiciário*

A reforma está em andamento. Deve seguir a trilha do processo legislativo. A classe política e a comunidade judiciária, é bom que se consigne, vêm cuidando com extrema cautela e elevação das matérias substanciais da reforma. É presente um sentimento de respeito na classe política, consciente de trabalhar em matéria delicada para a sociedade brasileira. Verbalizações à parte, há consenso na necessidade do maior cuidado em alterar esse insubstituível instrumento de garantia, que é o Poder Judiciário.

Deve-se, sobretudo, evitar a tentação de exercício de reengenharia norteado por contingências de momento sócio-político-jurídico. É bom lembrar que, se se quebrar a equidistância do Poder Judiciário, o direcionamento deste, implantado pelos detentores do poder de agora, contra estes certamente virá no futuro – na alternância do poder.

E será bom que a classe política e a comunidade jurídica trabalhem com consciência e afinco, para definir os destinos do Poder Judiciário. Para que não resulte o desfecho narrado pela magnífica pena de Cervantes: Don Quixote, chegando a uma encruzilhada e não sabendo que caminho seguir, resolveu imitar os cavaleiros andantes, e, “para os imitar, se conservou quieto por algum espaço e, depois de ter muito bem cogitado, deixou à escolha do Rocinante, o qual seguiu o seu primeiro intuito, que foi correr para a cavalaria”.²⁹

Nacional de Justiça proposto pela reforma, integrando o Judiciário, será muito mais efetivo e menos complicador do sistema.

(28) Seria muita ingenuidade acreditar que um órgão de controle externo do Poder Judiciário, formado acima deste e à margem deste, por personalidades estranhas a ele, selecionadas por forças políticas, inclusive corporativas, de fora do Judiciário, apenas se limitaria a questões administrativas, sem influir na independência jurisdicional. Se um órgão desses pode interferir a grosso, inclusive no tocante à punição de Juízes e à orientação de verbas judiciárias, como se poderia pensar em não influência jurisdicional a varejo?

(29) CERVANTES. *Don Quixote de la Mancha*. São Paulo : Abril Cultural, 1978. p. 41.